Advies Lokale lasten en gemeentelijke prestaties

De Raad voor de financiële verhoudingen
Fluwelen Burgwal 56
Den Haag

Samenvatting

Het voorliggende advies van de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) is uitgebracht op verzoek van de Tweede Kamer die de Raad heeft gevraagd advies uit te brengen over 'de stijging van de lokale lasten en de invloed van autonome lokale beslissingen'. De concrete deelvragen van de Kamer wijzen er op dat de leden primair geïnteresseerd zijn in antwoord op de vraag hoe de stijging van de lokale lasten zich verhoudt tot trends in de gemeentelijke prestaties.

De Raad constateert dat de lokale lasten minder sterk zijn toegenomen dan vaak wordt beweerd. De gematigde stijging van de lokale lasten en hun geringe aandeel in gezinsinkomen/bruto binnenlands product verklaren, naar het oordeel van de Raad, onvoldoende de belangstelling voor de lokale lasten. Andere verklaringen dringen zich op.

In de eerste plaats kan gedacht worden aan de heffingstechniek. Nagenoeg alle gemeentelijke belastingen worden geheven via een opgelegde aanslag en zijn daarmee zeer goed (her)kenbaar voor de burger. Belasting betalen via een aanslag is direct voelbaar voor de burger. De Raad wijst er echter op dat het voordeel hiervan wel is dat burgers zich bewust worden van het feit dat gemeentelijke voorzieningen een prijs hebben. Dit besef is goed voor het lokale, democratische besluitvormingsproces. Lokale overheden zijn zich ook terdege bewust van de gevolgen van hun besluitvorming voor de portemonnee van de burger.

Een andere verklaring voor de grote maatschappelijke aandacht voor lokale lasten is dat verschillen in voorzieningenpeil en (woon)lastendruk tussen gemeenten voor gepassioneerde politieke minderheden of belangengroeperingen vaak aanleiding zijn om bij volksvertegenwoordigers van andere bestuurslagen aan de bel trekken om op zulke vermeende misstanden te wijzen.

In de derde plaats interpreteert de burger het begrip 'lokale lasten' vaak breder dan de heffingen waarvoor gemeenten verantwoordelijkheid dragen. Naast lasten van andere bestuursorganen worden vaak ook de betalingen voor nutsvoorzieningen als gas, water, licht en de kabelaansluiting daar onder begrepen.

Het voorafgaande neemt niet weg dat de gemeentelijke lasten in de afgelopen vijftien jaar ten opzichte van het bruto binnenlands product meer dan evenredig zijn gestegen. De Raad wijst er op dat strengere milieueisen, allerlei opgelegde uitvoerings- en verantwoordingsregels én nieuw opgelegde taken daarvoor in belangrijke mate verantwoordelijk zijn.

Gemeenten leveren belangrijke voorzieningen aan burgers en bedrijven waarmee veel geld is gemoeid. Gemeenten ontvangen daarvoor soms een bijdrage van het Rijk. Het is in dat geval ook terecht dat het Rijk wil weten of deze middelen door de gemeenten voor het gewenste doel en op een efficiënte wijze zijn ingezet. Een afzonderlijk verantwoordingstraject voorziet daar meestal in. De gemeenten zijn echter vrij in de besteding van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de meeste lokale belastingen en heffingen. Het ligt dan ook niet in de rede dat de landelijke overheid wil weten welke prestaties gemeenten daarvoor leveren. Het meten én interpreteren van die prestaties behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarom zijn in de nieuwe begrotingsregels voor gemeenten (BBV) eisen opgenomen om de begroting te voorzien van prestatie-indicatoren. Mede door deze nieuwe regelgeving zijn gemeenten van voldoende (controle)instrumenten voorzien om de eigen

verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken. Het uiteindelijke oordeel over de gemeentelijke prestaties is aan de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging.

Rijk en gemeenten zijn beide democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die de verantwoordelijkheid dragen voor de eigen financiële huishouding. Net zo als op rijksniveau afwegingen moeten worden gemaakt over de meest adequate inzet van middelen met het oog op de te bereiken doelstellingen, zo zijn evenzeer gemeenten verantwoordelijk voor de keuzen over de inzet van hun financiële middelen. Dit is de consequentie van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden zoals die in ons staatsbestel zijn vastgelegd. Zolang deze fundamentele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het zogeheten Huis van Thorbecke niet worden gewijzigd, moeten deze uitgangspunten ook worden gerespecteerd. Het is voor de lokale overheden bijzonder frustrerend om in voorkomende gevallen wel te worden aangesproken op eigen verantwoordelijkheden maar in de praktijk te merken dat de autonomie steeds verder wordt aangetast. Minder bemoeienis van het Rijk en meer vertrouwen in gemeenten zijn daarbij ook aan te bevelen.

In het kader van het Plan van aanpak transparantie (Plavat) trachten de fondsbeheerders al enkele jaren het inzicht in de gemeentelijke prestaties te verbeteren. De doelstelling van Plavat is destijds door de Raad onderschreven.
De Raad waarschuwde echter wel voor onbedoelde neveneffecten bij prestatiemeting en plaatste een aantal kanttekeningen bij de technische mogelijkheden om eenduidig de gemeentelijke prestaties te kunnen meten op zo'n manier dat die meting meerwaarde biedt bij het beoordelen van de financiële positie van gemeenten. Ondanks de conclusie van het SCP dat het wel mogelijk is een redelijke set van productie-indicatoren te ontwikkelen, plaatste de Raad grote vraagtekens bij de meerwaarde van het verder ontwikkelen van de aanpak in het rapport ('Maten voor gemeenten') van het SCP.

Afgaande op de SCP-rapportage 'Maten voor gemeenten 2005' constateert de Raad dat bij de pogingen van het SCP om op landelijk niveau inzicht te geven in de prestaties van gemeenten anno 2005 weinig voortgang is geboekt. Deze uitkomst lijkt het destijds uitgesproken voorbehoud van de Raad te bevestigen. De Plavat-doelstelling om gemeentelijke prestaties op landelijk niveau te meten moet, naar het oordeel van de Raad, als te ambitieus worden gekwalificeerd. Voor taken waarvoor een specifieke uitkering in het leven is geroepen ligt het meer op de weg van de verantwoordelijke vakdepartementen dan van de fondsbeheerders om in het kader van beleidsevaluaties uitspraken te doen over de prestaties van gemeenten.

Naast het meten van gemeentelijke prestaties vormde het brengen van meer samenhang tussen beschikbare gegevens een belangrijke doelstelling van Plavat. Bij samenhang kan gedacht worden aan het verband tussen lokale lasten en de prestaties van gemeenten op landelijk niveau. Ondanks de in 2002 uitgesproken positieve verwachtingen van de fondsbeheerders, constateert de Raad dat de fondsbeheerders er niet in geslaagd zijn om samenhang aan te brengen tussen verschillende gegevensverzamelingen. De vragen van de Kamer aan de Raad wijzen daar ook op.

Het aanbrengen van een verantwoorde samenhang tussen lokale lasten en gemeentelijke prestaties is voor één gemeente al bijzonder lastig. Op grond van dit gegeven meent de Raad dat aggregatie naar landelijk niveau bij de huidige stand van zaken in feite onmogelijk en dus methodologisch onverantwoord is. De huidige pogingen om verbanden te leggen tussen lokale lasten en de prestaties van gemeenten op landelijk niveau leiden tot een groot aantal

gegevensbestanden. Tussen de verschillende bestanden worden vaak samenhangen gezocht (of gesuggereerd) die niet kunnen worden bewezen (schijncorrelaties).

De deelvragen van de Kamer kunnen alleen op zichzelf en zonder de gevraagde samenhang worden beantwoord. Aangezien de Raad gebruik maakt van diverse rapportages die betrekking hebben op de gemeentelijke financiën, verwijst hij bij de beantwoording veelal daarnaar. De vragen worden beantwoord tegen de achtergrond van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de inrichting van de bestuurlijke verhoudingen in ons staatsbestel. Soms is beantwoording van de deelvraag niet mogelijk. Dit is met name het geval bij de deelvragen die betrekking hebben op gemeentelijke prestaties op landelijk niveau.

1.
Inleiding
Bij brief heeft de Tweede Kamer de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) gevraagd advies uit te brengen over 'de stijging van de lokale lasten en de invloed van autonome lokale beslissingen'[1]. De Raad voldoet graag aan dit verzoek.

De concrete deelvragen van de Tweede Kamer wijzen er op dat de leden primair geïnteresseerd zijn in een antwoord op de vraag hoe de stijging van de lokale lasten zich verhoudt tot trends in de gemeentelijke prestaties. Deze interpretatie van de adviesaanvraag is besproken in het overleg van de Raad met de Tweede Kamer op
9 februari 2006. Daarbij is tevens afgesproken dat de Raad geen nieuw onderzoek zou starten maar voor het advies gebruik zou maken van bestaande gegevensbestanden. Dit conform de suggestie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

2.
Opbouw advies
In hoofdstuk 3 worden allereerst de ontwikkelingen van de lokale lasten geschetst. Zijn de lokale lasten zo sterk toegenomen als vaak wordt beweerd? En hoe valt de waargenomen ontwikkeling te verklaren?
Vervolgens wordt stil gestaan bij de gemeentelijke prestaties in hoofdstuk 4. In hoeverre kunnen deze op een betrouwbare manier worden gemeten en welke instantie is het meest aangewezen de metingen te doen?
Daarna wordt in hoofdstuk 5 aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het mogelijk en verantwoord is om op landelijk niveau verbanden te leggen tussen lokale lasten en gemeentelijke prestaties.
Tot slot volgen de conclusies van de Raad in hoofdstuk 6 waarbij ingegaan wordt op de deelvragen van de Tweede Kamer. Bij de beantwoording wordt uitgegaan van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden in ons staatsbestel.

3.
Ontwikkeling lokale lasten
De lokale lasten staan volop in de belangstelling. Vrij algemeen lijkt de indruk te bestaan dat de gemeentelijke lasten hoog zijn en (relatief) sterk stijgen. In hoeverre wordt die indruk door de feiten geschraagd? Twee toonaangevende publicaties hebben de jaarlijkse lokale lastenontwikkeling tot onderwerp, namelijk de *Monitor inkomsten uit lokale heffingen* van de

[1] Brief van 21 november 2005 (kenmerk 2005063606).

ministeries van Financiën en BZK en de *Atlas van de lokale lasten* van het Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden (COELO).

Uit de terugblik in de Monitor 2005 komt naar voren dat de opbrengst van de gemeentelijke heffingen (OZB, rioolrechten en reinigingsrechten) in 1990 ongeveer
€ 2,0 mld. bedroeg. In 1996 was de opbrengst gestegen tot € 3,5 mld. en inmiddels (2005) bedraagt de opbrengst van deze heffingen € 5,9 mld.

Omdat de economie groeit en de prijzen gemiddeld stijgen, verdient het aanbeveling de opbrengst van de gemeentelijke heffingen uit te drukken als aandeel van het bruto binnenlands product (BBP).

Tabel 1. Opbrengsten uit gemeentelijke heffingen (1990-2005)

	1990	1996	2005
Gemeentelijke heffingen			
(mld. euro)	2,0	3,5	5,9
Index (1990 = 100)	100	175	295
Index (1996 =100)		100	168
BBP (mld. euro)	244	315	495
Index (1990 = 100)	100	129	203
Index (1996 = 100)		100	157

Bronnen: Monitor inkomsten uit lokale heffingen 2005.
Miljoenennota 2006.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de opbrengsten uit gemeentelijke heffingen ten opzichte van het BBP zijn gestegen, met name in de eerste helft van de jaren negentig. Daarna vlakt de groei af.

Als verklaring voor de meer dan evenredige stijging wordt in de Monitor gewezen op toegenomen taken met navenante financiële risico's bij gemeenten én op het streven naar meer kostendekkendheid van de afvalstoffenheffing, reinigings- en rioolrechten.

Onderzoek door het COELO laat zien dat de stijging van de gemeentelijke woonlasten in de jaren 1998-2004 nominaal rond de 6% per jaar schommelt. In 2005 was sprake van een trendbreuk: sindsdien ligt de nominale groei iets boven de 3%. Gecorrigeerd voor inflatie bedraagt de reële groei ongeveer 2% in 1998. Deze groei nam toe tot ongeveer 5% in 2001 waarna de groei afvlakt naar ongeveer 1% in 2005. Op basis van deze gegevens concludeert het COELO dat de lokale woonlasten lang niet zo sterk stijgen als wel wordt gesuggereerd.

Het aandeel van de gemeentelijke heffingen
Belangrijker dan de vraag hoe sterk deze stijging precies is, is de vraag welk aandeel die lasten van het gezinsinkomen of van het BBP uitmaken.

In de Monitor wordt de opbrengst van de lokale heffingen van gezinshuishoudingen gerelateerd aan het nominaal gezinsinkomen en de opbrengst van de lokale heffingen van bedrijven/instellingen aan het BBP. In beide gevallen blijkt het om zeer kleine aandelen (in 2005 circa € 6 mld. op € 233 mld. gezinsinkomen en circa € 2 mld. op € 495 mld. BBP) te gaan. Met andere woorden, de opbrengst van lokale heffingen (gezinnen) bedroeg in 2005 niet

meer dan 2,6 % van het gezinsinkomen en de opbrengst van lokale heffingen (bedrijven) niet meer dan 0,4 % van het BBP.

Aangezien deze relatieve aandelen zeer beperkt zijn, kan de hoogte van de lokale lasten de grote maatschappelijke en politieke belangstelling voor hun ontwikkeling slechts voor een deel verklaren. Naar de mening van de Raad dringen andere verklaringen zich op.

Mogelijke verklaringen
Een verklaring van de belangstelling voor de lokale lastenontwikkeling kan liggen in de heffingstechniek. Nagenoeg alle gemeentelijke belastingen worden geheven via een opgelegde aanslag en zijn daarmee zeer goed (her)kenbaar voor de burger. Het overgrote deel van de rijksbelastingen en sociale premies wordt geheven op manieren die veel minder in het oog lopen: via inhoudingen op het inkomen en als onderdeel van de kleinhandelsprijzen. De laatstbedoelde heffingstechnieken werken zogeheten belastingillusie in de hand: burgers onderschatten de werkelijke offers die zij brengen voor de bekostiging van overheidsvoorzieningen. Het betekent wel dat aanslagbelastingen vanuit een democratisch oogpunt het voordeel hebben dat de burger zich scherper bewust is van het feit dat (gemeentelijke) voorzieningen niet als manna uit de hemel vallen. Die wetenschap stelt burgers in staat om via hun stemgedrag bij de gemeenteraadsverkiezingen invloed uit te oefenen op de hoogte van het gemeentelijke voorzieningenniveau en indirect op de lokale tarieven. Dit staat garant voor een levendige, lokale (politieke) discussie en betekent tevens dat er democratische controle is. Lokale overheden zijn zich ook terdege bewust van de gevolgen van hun besluitvorming voor de portemonnee van de burger. Volgens het COELO bevestigen diverse onderzoeken dat burgers hun voorkeur voor omvang en kwaliteit van gemeentelijke voorzieningen in hun stemgedrag tot uitdrukking brengen.

Een andere verklaring kan gevonden worden in het feit dat gepassioneerde politieke minderheden of belangengroeperingen in gemeentelijke verschillen in voorzieningenpeil en/of (woon)lastendruk vaak aanleiding zien om bestuurders van gemeenten aan de schandpaal te nagelen. Deze minderheden en groeperingen trekken regelmatig bij volksvertegenwoordigers van andere bestuurslagen aan de bel om op zulke vermeende misstanden te wijzen.

Ook de interpretatie van de burger over het begrip 'lokale lasten' is een verklaring. Vaak is die interpretatie breder dan de heffingen waarvoor gemeenten verantwoordelijkheid dragen. Naast lasten van andere bestuursorganen (provincies, water- en zuiveringschappen) worden vaak ook de betalingen voor nutsvoorzieningen als gas, water, licht en de kabelaansluiting daar onder begrepen.

Het voorafgaande neemt niet weg dat de gemeentelijke lasten meer dan evenredig zijn gestegen ten opzichte van het BBP, met name in de eerste helft van de jaren negentig.
Deze trend is voor een belangrijk deel toe te schrijven aan de toegenomen regulering van de rijksoverheid, in het bijzonder op het gebied van het milieubeheer. Zwaardere milieueisen hebben niet alleen gevolgen voor de tarieven van onder andere de afvalstoffenheffing, de reinigings- en de rioolrechten maar ook voor de afgifte van milieuvergunningen (leges). Daarnaast hebben allerlei opgelegde uitvoerings- en verantwoordingsregels tot een algehele kostenverhoging voor de gemeenten geleid.

Geconcludeerd moet worden dat het Rijk zelf een belangrijke bijdrage kan leveren aan het terugdringen van de stijging van de lokale lasten. De administratieve kant van de bestuurlijke verhoudingen zou, overeenkomstig de doelstelling om de administratieve lastendruk voor het

bedrijfsleven terug te dringen, voor de gemeenten verder ontlast moeten worden. Uitvoering van de voorstellen van de commissie Brinkman om het aantal specifieke uitkeringen sterk te saneren vormt hiertoe een goede eerste stap.

Tevens komen lastenverzwaringen voort uit nieuw opgelegde taken waarvoor gemeenten onvoldoende financiële compensatie ontvangen. In de afgelopen jaren is het gemeentelijk takenpakket aanmerkelijk uitgebreid. Te denken valt aan de Wet voorzieningen gehandicapten (WVG), aan de Wet werk en bijstand (WWB), aan het onderhoud van schoolgebouwen e.d. De decentralisatie-impulsen gingen veelal gepaard met forfaitaire efficiencykortingen op het over te hevelen budget. Hoewel de uitvoering dicht bij de burger tot meer maatschappelijke efficiency en effectiviteit hebben geleid, werden gemeenten vaak gedwongen om meer eigen middelen in te zetten om de nieuwe gedecentraliseerde taken verantwoord uit te kunnen voeren.
Wat betreft de onroerendezaakbelasting (OZB) wijst de Raad er op dat ook de convergentie van de OZB-tarieven richting rekentarief in een aantal gemeenten tot verhoging van de lokale lasten zal hebben geleid.

4.
Gemeentelijke prestaties
Gemeenten leveren belangrijke voorzieningen aan burgers en bedrijven waarmee veel geld is gemoeid. Soms worden deze voorzieningen bekostigd door het Rijk. In het kader van medebewind stelt het Rijk middelen beschikbaar om landelijk gewenste voorzieningen tot stand te brengen. Het is in dat geval ook terecht dat het Rijk wil weten of deze middelen voor het gewenste doel en op een efficiënte wijze zijn ingezet. Een afzonderlijk verantwoordingstraject voorziet daar meestal in.

De gemeenten zijn echter vrij in de besteding van de algemene uitkering uit het Gemeentefonds en de meeste lokale belastingen en heffingen. De inzet van deze middelen is dan het resultaat van afwegingen op lokaal niveau. Het ligt dan ook niet in de rede dat de landelijke overheid wil weten welke prestaties gemeenten daarvoor leveren. Het meten én interpreteren van die prestaties behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarom zijn in de nieuwe begrotingsregels voor gemeenten (Besluit Begroten en Verantwoorden, BBV) eisen opgenomen om de begroting te voorzien van prestatie-indicatoren. Aangezien deze nieuwe regelgeving gemeenten heeft voorzien van voldoende (controle)instrumenten om de eigen verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken, bestaat er geen reden voor bemoeienis van het Rijk. Het uiteindelijke oordeel over de gemeentelijke prestaties is aan de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging.

Rijk en gemeenten zijn beide democratisch gelegitimeerde bestuurslagen die de verantwoordelijkheid dragen voor de eigen financiële huishouding. Net zo als op rijksniveau afwegingen moeten worden gemaakt over de meest adequate inzet van middelen met het oog op de te bereiken doelstellingen, zo zijn evenzeer gemeenten verantwoordelijk voor de keuzen over de inzet van hun financiële middelen. Dit is de consequentie van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden zoals die in ons staatsbestel zijn vastgelegd. Zolang deze fundamentele uitgangspunten die ten grondslag liggen aan het zogeheten Huis van Thorbecke niet worden gewijzigd, moeten deze uitgangspunten ook worden gerespecteerd.

De betreffende bestuurslagen maken ieder voor zich de afweging wat onder een juiste inzet van middelen moet worden verstaan. Daarbij zullen er door gemeenten verschillende

beleidskeuzes worden gemaakt waardoor er op lokaal niveau verschillen ontstaan tussen omvang en kwaliteit van voorzieningen enerzijds en lastendruk anderzijds. Zolang er sprake is van een weloverwogen en uitdrukkelijke keuze om lokale afwegingen te maken en zolang er verantwoording over wordt afgelegd aan de lokale bevolking, zijn dergelijke verschillen tussen gemeenten zonder meer legitiem.
Naar het oordeel van de Raad geven juist die keuzemogelijkheden inhoud aan het gemeentelijke democratisch proces. Het Rijk zou wat dat betreft meer vertrouwen moeten hebben in de staatsrechtelijke uitgangspunten van onze gedecentraliseerde eenheidsstaat. Het is voor de lokale overheden bijzonder frustrerend om in voorkomende gevallen wel te worden aangesproken op eigen verantwoordelijkheden maar in de praktijk te merken dat de lokale autonomie steeds verder wordt aangetast. Er is dan sprake van een ongepaste gelegenheidsargumentatie.

Wellicht vloeit de behoefte om gemeentelijke prestaties op landelijk niveau te willen beoordelen voort uit de wens om na te gaan of gemeenten bij het inzetten van beschikbare middelen voldoende doelmatig en doeltreffend opereren. De Raad is uiteraard een sterk voorstander van doelmatigheid en doeltreffendheid bij het functioneren van de decentrale overheden, maar meent dat de verantwoordelijkheid
voor de besteding van het geld bij de decentrale overheden zelf ligt. Dat doet recht aan het uitgangspunt van de gemeentelijke autonomie en legitimeert het lokale democratische proces.

Lokale autonomie
In augustus 2005 hebben de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor de financiële verhoudingen[2] in een gezamenlijk advies geconstateerd dat de gemeentelijke autonomie onder toenemende druk staat. En dat juist in een tijd waarin behoefte bestaat aan 'goed overheidsbestuur' dat zo dicht mogelijk bij de burgers functioneert. Daarom moeten gemeenten (beter) in staat worden gesteld integrale, op de lokale maat toegesneden, innovatieve en efficiënte maatregelen en voorzieningen te treffen voor de lokale gemeenschap. Over de sturing en bemoeienis van het Rijk merkten de Raden op:

' Te vaak ligt aan sturing of bemoeienis door het Rijk echter geen dwingende beleidsmatige oorzaak, maar een centralistische denkwijze en misplaatst gelijkheidsdenken ten grondslag. Dit speelt vooral bij rijksmaatregelen en parlementaire interventies waaraan de opvatting ten grondslag ligt dat de beleidsuitvoering, het voorzieningenniveau en de lastendruk van gemeenten overal hetzelfde moeten zijn. Deze houding getuigt van gebrek aan respect voor de gemeentelijke autonomie en gebrek aan kennis van onze staatsrechtelijke verhoudingen. Niet uniformiteit en (absolute) gelijkheid, maar verscheidenheid en vertrouwen in de gezonde werking van de lokale democratie moeten voorop staan. Dit kan, mag en moet volgens de Raden betekenen dat er verschillen in beleidsuitvoering, voorzieningenniveau en lastendruk tussen gemeenten bestaan. Gemeentelijke zelfstandigheid veronderstelt de mogelijkheid lokale beleidskeuzen te maken en daarover verantwoording af te leggen tegenover de lokale bevolking.'

Plan van aanpak transparantie
In het kader van het Plan van aanpak transparantie[3] (Plavat) trachten de fondsbeheerders al enkele jaren het inzicht in de gemeentelijke prestaties te verbeteren. Als gevolg van dit plan zijn de afgelopen jaren verbeteringen in al bestaande rapportages aangebracht en zijn nieuwe rapportages in gang gezet (zie voor details Bijlage 1).

---

[2] Rob en Rfv, *Autonoom of automaat? Advies over gemeentelijke autonomie*, augustus 2005.
[3] Kamerstukken II, vergaderjaar 2000-2001, 27 400 B. nr. 7.

In 2003 signaleerde het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) drie specifieke problemen bij het meten van overheidsproductie te weten: 1. heterogeniteit, 2. het meten van doeltreffendheid en 3. het bepalen van de kwaliteit.

Ad 1. Heterogeniteit
Heterogeniteit heeft te maken met de verscheidenheid van de productie. Het kan daarbij zelfs gaan om moeilijk vergelijkbare eenheden binnen dezelfde productiekolom. Een goed voorbeeld vormt het begrip 'leerling'in het onderwijs. Niet alleen zijn er verschillende schooltypes met verschillende eisen, ook de (culturele) achtergrond van leerlingen kan totaal verschillend zijn.

Ad 2. Doeltreffendheid
Doeltreffendheid houdt verband met de mate waarin de directe doelstelling van het productieproces wordt verwezenlijkt. Probleem hierbij is het concretiseren van doelstellingen van beleidsmakers in meetbare, toetsbare en concrete eindproducten. Schoolsucces valt bijvoorbeeld moeilijk te operationaliseren. Als het gaat om het aantal geslaagden, dan zou deze variabele manipuleerbaar kunnen zijn.

Ad 3. Kwaliteit
Kwaliteit heeft te maken met zowel het productieproces als het product.

Ondanks deze specifieke problemen kwam het SCP tot de conclusie dat het wel mogelijk is een bepaalde set van productie-indicatoren te ontwikkelen die het mogelijk maken uitspraken te doen over de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties in relatie tot de gemeentelijke uitgaven.

De doelstelling van Plavat is door de Raad in een eerder advies[4] onderschreven. De Raad waarschuwde echter wel voor onbedoelde neveneffecten bij prestatiemeting en plaatste een aantal kanttekeningen bij de technische mogelijkheden om eenduidig de gemeentelijke prestaties te meten op zo'n manier dat die meting meerwaarde biedt bij het beoordelen van de financiële positie van gemeenten. Die ambities van Plavat zouden onvoldoende rekening houden met de technische problemen van de hiervoor besproken heterogeniteit, doeltreffendheid en kwaliteit van overheidsproductie. Ondanks de conclusie van het SCP dat het wel mogelijk is een bepaalde set van productie-indicatoren te ontwikkelen, plaatste de Raad grote vraagtekens bij de meerwaarde van het verder ontwikkelen van de aanpak in het rapport *Maten voor gemeenten* van het SCP. In het advies over Plavat werd hierover door de Raad opgemerkt:

'De nadruk die op prestatiemeting wordt gelegd gaat voorbij aan het specifieke karakter van de overheid. De overheid is geen bedrijf. De ervaringen met de productbegrotingen en prestatiemeting laten zien dat aan de uitwerking nog heel wat haken en ogen kleven. Het ambitieniveau van de productbegroting en prestatiemeting houdt onvoldoende rekening met de complexiteit van overheidsdiensten. Dit gegeven zou de rijksoverheid ook moeten matigen in haar ambitieniveau om op landelijk niveau prestaties te meten.'

---

[4] Rfv, *Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten*, Den Haag, 2002.

Afgaande op de SCP-rapportage *Maten voor gemeenten 2005* constateert de Raad dat bij de pogingen van het SCP om op landelijk niveau inzicht te geven in de prestaties van gemeenten anno 2005 weinig voortgang is geboekt.
Deze uitkomst lijkt het destijds uitgesproken voorbehoud van de Raad te bevestigen.

Het SCP constateert dat de detaillering in de gemeentelijke jaarplannen en jaarverslagen het inzicht op hoofdlijnen van gemeentelijke prestaties bemoeilijkt.
De Raad wijst er op dat in het kader van het dualisme (opnieuw) is benadrukt dat het politieke debat op lokaal niveau dient te gaan over de vraag welke prestaties de gemeente dient te leveren. Dit indien mogelijk op hoofdlijnen, maar de gewenste mate van detaillering zal van gemeente tot gemeente verschillen. Het gevolg is dat in de gemeentelijke begrotingen en jaarverslagen informatie is opgenomen die van belang is voor het lokale debat. Dat bemoeilijkt de aggregatie waardoor het SCP problemen ondervindt om op landelijk niveau goede analyses op te stellen. Het is echter onjuist om dat gemeenten aan te rekenen.

De Plavat-doelstelling om gemeentelijke prestaties op landelijk niveau te meten moet, naar het oordeel van de Raad, als te ambitieus worden gekwalificeerd. Voor de beleidsevaluatie ligt het meer op de weg van de verantwoordelijke vakdepartementen (ook vanwege hun specifieke expertise) dan van de fondsbeheerders om onderzoek te doen naar de prestaties van gemeenten bij taken waarvoor een specifieke utkering in het leven is geroepen. Gericht *benchmark*onderzoek kan daarvoor een geschikt instrument zijn.

Benchmarking
In het advies *Presteren door leren* van de Raad voor openbaar bestuur[5] wordt *benchmarking* omschreven als *het systematisch vergelijken van organisaties op basis van vooraf vastgestelde indicatoren waardoor een 'best practice' kan worden geïdentificeerd die helpt bij het verbeteren van de eigen organisatie*. Kenmerk van *benchmarking* is de vrijwillige deelname van de betrokken organisaties. Het instrument moet in eerste aanleg vooral gebruikt worden om te signaleren en kan behulpzaam zijn bij het afleggen van verantwoording door lokale bestuurders aan de gemeenteraad (horizontale verantwoording). In dit verband wijst de Raad op door gemeenten ontwikkelde nieuwe databases die inzicht bieden in onder andere de prestaties van de gemeente (www.watdoetjegemeente.nl. en www.staatvandegemeente.nl.). De ‘elektronische’ gids gemeentelijke *benchmarks* met een kwaliteitsgarantie van de VNG[6] bevat informatie over nagenoeg ieder beleidsonderwerp en is voor iedere geïnteresseerde vrij toegankelijk.

5.
Samenhang lokale lasten en prestaties

Naast het meten van gemeentelijke prestaties op landelijk niveau vormde het brengen van meer samenhang tussen beschikbare gegevens een belangrijke doelstelling van Plavat. Bij samenhang kan gedacht worden aan het verband tussen lokale lasten en de prestaties van gemeenten.

Nog in de derde *Voortgangsrapportage Plavat*[7] hebben de fondsbeheerders de verwachting uitgesproken dat in 2005 de datastromen op orde zouden zijn en de beschikbare analysemethoden als toereikend bestempeld. Alleen onverwachte complexiteit zou bij het proces nog tot vertraging aanleiding kunnen geven.

---

[5] Rob, *Presteren door leren, Benchmarken in het binnenlands bestuur*, Den Haag, oktober 2002.
[6] www.vng.net.
[7] Voortgangsrapportage Plavat 2002.

De Raad constateert echter dat de fondsbeheerders, ondanks de in 2002 uitgesproken verwachting, er niet in geslaagd zijn om samenhang aan te brengen tussen verschillende gegevensverzamelingen. De vragen van de Tweede Kamer aan de Raad wijzen daar ook op. De fondsbeheerders hebben, na enkele bescheiden aanzetten in het *Financieel overzicht gemeenten*, hun pogingen terzake gestaakt.

Een eerste voorwaarde voor het leggen van de bedoelde samenhang is het op centraal niveau inzicht verkrijgen in de gemeentelijke prestaties.

Daarna moet bezien worden of het mogelijk is een verantwoorde samenhang tussen lokale lasten en gemeentelijke prestaties aan te brengen. Met een voorbeeld kan worden toegelicht dat dit bijzonder lastig is. Stel dat de prestaties van een gemeente toenemen en de lokale lasten dalen. Ligt dat aan mutaties in de andere inkomstenstromen - de algemene uitkering, specifieke uitkeringen, Europese subsidiestromen en overige eigen middelen (grondbedrijfsopbrengsten enz.) - of wordt er in deze gemeente steeds doelmatiger gewerkt? Aangezien deze vraag voor één gemeente al moeilijk te beantwoorden is, meent de Raad dat aggregatie naar landelijk niveau bij de huidige stand van zaken in feite onmogelijk en dus methodologisch onverantwoord is. De Raad verwacht dat lokale rekenkamers de gemeenten zullen ondersteunen bij het (verder) vergroten van dat inzicht op lokaal niveau.

De huidige pogingen om verbanden te leggen tussen lokale lasten en de prestaties van gemeenten op landelijk niveau leiden tot een groot aantal gegevensbestanden. Tussen de verschillende bestanden worden vaak samenhangen gezocht (of gesuggereerd) die niet kunnen worden bewezen (schijncorrelaties). Zo wordt bijvoorbeeld de stijging van de lokale lasten in verband gebracht met signalen in het SCP-rapport *Maten voor gemeenten 2005* dat de arbeidsproductiviteit op een aantal belangrijke, gemeentelijke beleidsvelden is gedaald. Deze laatste waarneming wenst de Raad te nuanceren. Op veel gemeentelijke beleidsvelden is het ondoenlijk prestaties aan te geven die bepalend zijn voor de arbeidsproductiviteit. Tegenover dalende prestaties die gemeten worden, kunnen andere prestaties op hetzelfde beleidsterrein bestaan die niet gemeten worden en mogelijk een toenemende arbeidsproductiviteit te zien geven. Dit alles heeft te maken met de complexiteit (de heterogeniteit) van de gemeentelijke voorzieningen.

Bovendien wijzen de onderzoekers van het SCP er zelf op dat kwaliteitsverbeteringen gebrekkig of niet in de gebruikte cijfers zijn te vangen. Kwalitatieve verbeteringen zoals bijvoorbeeld een betere verpleging of beter toezicht zullen vaak worden gemeten als een daling van de arbeidsproductiviteit.

Daarnaast zal het nastreven van sociale doelstellingen door gemeenten (bijvoorbeeld het in dienst nemen van ex-IDers, leden van achterstandsgroepen enz.) waarschijnlijk niet aan verhoging van de arbeidsproductiviteit bijdragen.

6.
Conclusies

Rijk en gemeenten zijn partners bij het tot stand brengen van overheidsvoorzieningen in de samenleving. Als het Rijk gemeentelijke voorzieningen bekostigt (via specifieke uitkeringen) dan behoren gemeenten verantwoording af te leggen over het gebruik van de door de centrale overheid beschikbaar gestelde middelen.

Als gemeenten de prestaties zelf bekostigen dan berust, conform de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan onze gedecentraliseerde eenheidsstaat of het Huis van Thorbecke, de verantwoordelijkheid daarvoor primair bij het lokale bestuur. Dat laatste geldt ook voor onderzoek naar verband tussen lokale lasten en prestaties. Aangezien een dergelijk verband zelfs binnen één afzonderlijke gemeente al moeilijk is te expliciteren, is het bij de huidige stand van zaken onmogelijk en methodologisch onverantwoord om een dergelijk verband op landelijk niveau te willen leggen.

Conform de destijds uitgesproken verwachting van de Raad hebben de tot nu toe ondernomen pogingen om op landelijk niveau inzicht in gemeentelijke prestaties te krijgen weinig resultaat opgeleverd. Het valt niet te verwachten dat grotere inspanningen op dit terrein tot belangrijk betere resultaten zullen leiden. De wet van de afnemende meeropbrengsten is hier manifest aanwezig. De Raad is derhalve van mening dat het Rijk meer terughoudendheid moet betrachten bij het meten van lokale prestaties en adviseert om de Plavat-ambities bij te stellen. Met name de rapportage over de prestaties bij gemeenten (SCP, *Maten voor gemeenten*) maakt de ambities niet waar.

Inzicht in de prestaties van de gemeenten acht de Raad primair van belang voor het bestuur én de burgers van de desbetreffende gemeenten zelf. Het meten én interpreteren van die prestaties behoort tot de gemeentelijke verantwoordelijkheid. Daarom zijn in de nieuwe begrotingsregels voor gemeenten (BBV) eisen opgenomen om de begroting te voorzien van prestatie-indicatoren. Mede door deze nieuwe regelgeving zijn gemeenten de laatste jaren met voldoende (controle)instrumenten toegerust om de eigen verantwoordelijkheden te kunnen waarmaken en bestaat er geen reden voor bemoeienis van het Rijk. Het uiteindelijke oordeel over de prestaties van de gemeente is aan de gemeenteraad als direct gekozen volksvertegenwoordiging.

Resultaten van *benchmark*onderzoek kunnen gemeenten hierbij behulpzaam zijn. Gaat het om de verticale verantwoording, dan kan een dergelijk inzicht wenselijk zijn voor lokale voorzieningen die door het Rijk worden bekostigd. In dat geval ligt het meer voor de hand dat het verantwoordelijke vakdepartement (in plaats van de fondsbeheerders) onderzoek laat verrichten naar de betreffende gemeentelijke prestaties.

De deelvragen van de Tweede Kamer kunnen alleen op zichzelf en zonder de gevraagde samenhang worden beantwoord (zie Bijlage 2). Aangezien de Raad gebruik maakt van diverse rapportages die betrekking hebben op de gemeentelijke financiën verwijst hij bij de beantwoording veelal daarnaar. De vragen worden beantwoord tegen de achtergrond van de uitgangspunten die ten grondslag liggen aan de inrichting van de bestuurlijke verhoudingen in ons staatsbestel. Soms is beantwoording van de deelvraag niet mogelijk. Dit is met name het geval bij de deelvragen die betrekking hebben op gemeentelijke prestaties op landelijk niveau. In het voorafgaande is de Raad hierop al uitvoerig ingegaan. Desgewenst is de Raad bereid om dat in een overleg met de Tweede Kamer nader toe te lichten. Eventueel kunnen voor dat overleg ook andere terzake deskundigen worden uitgenodigd.

De analyse op basis van de deelvragen leidt niet tot conclusies voor aanpassingen van het lokale en regionale belastingsysteem. De Raad is graag bereid om over deze eventuele aanpassingen in een ander verband zijn oordeel te geven.

Bijlage 1. Nieuwe en verbeterde producten ontwikkeld in het kader van het Plavat

Periodiek onderhoudsrapport *Jaarlijks rapport dat tot doel heeft inzicht te geven in de werking van het verdeelstelsel van het gemeentefonds (provinciefonds) in vergelijking met de ontwikkeling van de kostenstructuur bij de gemeenten (provincies).*
Monitor inkomsten uit lokale heffingen *Jaarlijkse monitor die de ontwikkeling van de lokale heffingen voor het lopende jaar weergeeft.*
Overzicht specifieke uitkeringen *Jaarlijks overzicht van alle nog bestaande specifieke uitkeringen.*
Financieel overzicht gemeenten *Deze rapportage (vanaf 2002) bestaat uit een terugblik op de macro financiële positie van gemeenten van de afgelopen periode en een prognose over de komende jaren. Deze monden uit in een antwoord op de vraag of er, alles overziend, sprake is van voldoende financiële middelen voor de gemeenten, gezien de door het Rijk uitgesproken beleidsopvattingen en of er aanleiding is voor mogelijke aanvullende afspraken.* *Daarnaast gaf een bijlage bij deze publicatie ('Specifieke uitkeringen in beeld')aan waar (bij welke gemeenten) de specifieke uitkeringen en de Europese geldstromen terecht komen ('neerslaan'). Vanaf 2005 is de rapportage als ('afgeslankt')onderdeel in de gemeentefonds begroting opgenomen.*
Maten voor gemeenten *Over de gemeentelijke prestaties wordt sinds 2003, onder verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders, door het Sociaal Cultureel Planbureau gerapporteerd.*

Bijlage 2. Deelvragen Kamer

1. *Wat is de reële (totaal)opbrengstontwikkeling lokale heffingen, retributies, leges bij verschillende decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen) in de periode 2000-2004.*

De periode 2000-2004 is in principe af te leiden uit eerdere monitoren. De vergelijking over de jaren is overigens moeilijk aangezien er verschillende zaken doorheen spelen zoals de afschaffing van de Zalmsnip en de gebruikersheffing OZB.

2. *In hoeverre is deze reële opbrengstontwikkeling het gevolg van een stijging van de verschillende tarieven, volumegroei en wijziging in de belastinggrondslag.*

Deze deelvraag zal in algemene termen geadresseerd worden in de Milh 2006 (niet per gemeente). Om hier meer inzicht in te krijgen is er door de fondsbeheerders een enquête bij een aantal gemeenten uitgezet.

3. *Hoe verhoudt de opbrengstontwikkeling van lokale heffingen en retributies bij de decentrale overheden zich tot de reële ontwikkeling van de totale baten en lasten van de gemeenten.*

	1995	2000	2003
Lasten gemeenten	33.174	44 350	49.496
Baten gemeenten	33.174	44 350	49.496
Opbrengst gemeentelijke belastingen en heffingen	4 124	5.428	6.131

Bron: Statistische Jaarboeken, CBS (bedragen in mln euro).

4. *Gaat deze opbrengstontwikkeling van lokale heffingen gepaard met:*

-wijzigingen in de omvang en kwaliteit van de geleverde voorzieningen;

Informatie hierover zou te vinden moeten zijn in de SCP publicatie 'Maten voor gemeenten'. Tevens beoogt de enquête, die in het kader van de voorbereiding Milh 2006 bij een aantal gemeenten is uitgezet, hierin meer inzicht te geven.

-een vergelijkbare ontwikkeling van de apparaatskosten van de decentrale overheden;

De apparaatskosten worden bepaald door de personele- en materiële kosten. Over de materiële apparaatskosten is geen informatie beschikbaar.

Personele kosten 2000-2004

	2000	2002	2004
Aantal fte's	156.000	169.000	168.000
Loonsom gemeenten	6,1	7,1	7,6

Bron: Trendnota arbeidszaken Overheid 2006, BZK (bedragen in mld euro).
-een vergelijkbare ontwikkeling van de vermogenspositie van decentrale overheden, en dan met name die van de algemene reserve; Informatie hierover is te vinden in de begroting gemeentefonds 2006 (tabel 3.3.2).
-wijzigingen in het takenpakket van decentrale overheden en de financiële risico's die daarmee samenhangen; De omvang van de financiële risico's als gevolg van een (uitbreidend) takenpakket is altijd lastig te kwantificeren. Meestal is er sprake van een kwalitatieve onderbouwing.
-een toenemende mate van kostendekkendheid van verleende diensten. In de Milh is informatie opgenomen over de mate van kostendekkendheid van de rioolrechten en de afvalstoffenheffing.
5. *Hoe heeft de 'lokale' lastendruk voor de verschillende huishoudens zich in de periode 2000-2004 ontwikkeld. Zijn daarbij verschillen tussen decentrale overheden waarneembaar die verband houden met de gehanteerde tariefsystematiek(en).* Informatie over de 'lokale' lastendruk voor verschillende huishoudens is jaarlijks opgenomen in de Milh. De vergelijking over de jaren is moeilijk aangezien er verschillende zaken doorheen spelen zoals de afschaffing van de Zalmsnip en de gebruikersheffing OZB. Mede ten behoeve van het tweede deel van de vraag heeft er, onder verantwoordelijkheid van de fondsbeheerders onderzoek plaatsgevonden naar de leges. Recent is hierover het rapport 'Inventarisatie en analyse leges' de Kamer aangeboden.
6. *Welke aanpassingen zouden, op basis van de antwoorden op bovenstaande deelvragen, gemaakt kunnen worden aan het lokale en regionale belastingsysteem.* Naar aanleiding van de motie Engels in de Eerste Kamer wordt er, als vervolg op het rapport Eenhoorn, onderzoek gedaan naar de toekomst van de lokale belastingen.